

# VU Research Portal

## Van Spoorwegpolitie naar Service & Veiligheidsteams: tussen publieke en private orde op de trein

van Steden, R.

### ***published in***

Cahiers Politiestudies

2015

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

van Steden, R. (2015). Van Spoorwegpolitie naar Service & Veiligheidsteams: tussen publieke en private orde op de trein. *Cahiers Politiestudies*, 36(3), 177-189.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Van Spoorwegpolitie naar Service & Veiligheidsteams

## Tussen publieke en private orde op de trein

Cahiers Politiestudies  
Jaargang 2015-3, nr. 36  
p. 177-189  
© Maklu-Uitgevers  
ISBN 978-90-466-0723-7



Ronald van Steden<sup>1</sup>

---

*Het nationaliseren van de Nederlandse politie en alle problemen die daarmee gepaard gaan, staat volop in de belangstelling. Binnen discussies die momenteel woeden is het wegvallen van de Spoorwegpolitie belangrijk voor de organisatie van veiligheid op stations en in treinen. Dit artikel stelt zich de vraag welke consequenties het ‘responsabiliseren’ – dat wil zeggen: het verantwoordelijk maken – van de Nederlandse Spoorwegen (NS) voor veiligheid heeft. Kunnen politie- en veiligheidstaken zomaar aan de NS worden uitbesteed? In antwoord op deze vraag komt de geschiedenis van de Spoorwegpolitie aan bod en kijken we naar het functioneren van Service- en Veiligheidsteams bij de NS, en hun relatie met de politie. De conclusie luidt dat het thans gemaakte onderscheid tussen ‘openbare orde’ en ‘bedrijfsorde’ geen stand kan houden. De NS heeft van oudsher een dermate grote maatschappelijke functie dat blijvende steun van een gespecialiseerde, op het spoor gerichte, publieke politiedienst aanbevelingswaardig is.*

### 1. Inleiding

Er is iets merkwaardigs aan de hand met de Nederlandse politie. Terwijl per 1 januari 2013 de 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) zijn samengevoegd tot een nationale politie werd de voorheen landelijk opererende Spoorwegpolitie als onderdeel van het KLPD opgeheven. Dit heeft tot gevolg dat ‘veiligheid op de trein’, voorheen nationaal georganiseerd, nu lokaal bij de eenheden is belegd. Op hetzelfde moment dat iedereen spreekt over een centralisering of nationalisering van de politie, zien de Nederlandse Spoorwegen (NS) zich geplaatst tegenover een decentraliseringsbeweging van diezelfde politie. Processen van centralisering en decentralisering gaan dus hand in hand (Cachet & Marks, 2009). Onderwijl heeft de NS eigen Service & Veiligheidsteams (S&V-teams) in het leven geroepen die, naast haar reguliere (hoofd-) conducteurs, toezichts- en handhavingstaken in treinen en op stations uitoefenen. We kunnen vaststellen dat als gevolg hiervan zich langzamerhand een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen politie en NS aan het aftekenen is. Het (aanvechtbare) onderscheid tussen ‘bedrijfsorde’ en ‘openbare orde’ – grofweg: waar liggen de grenzen

---

<sup>1</sup> Universitair Hoofddocent Bestuurswetenschappen en Politicologie, Faculteit der Sociale Wetenschappen, aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

van het NS-bedrijf en de politie met betrekking tot hun verantwoordelijkheid voor veiligheid op het spoor? – is hierbij een leidend thema.

Tegen deze achtergrond stelt onderhavig artikel zich de vraag wat de consequenties zijn van de veranderende relatie tussen politie en NS voor de organisatie van veiligheid in treinen en op stations. De relevantie van het betoog is dat stelselwijzigingen bij de Nederlandse politie gevolgen hebben voor hoe de NS toezicht en ordehandhaving organiseert. Daarom is het nodig om een fundamenteel debat te (blijven) voeren over de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor veiligheid die beide partijen hebben. Het vervolg van het artikel is als volgt opgebouwd. Ten eerste plaatsen we de huidige ontwikkelingen bij de politie en de NS binnen een breder theoretisch kader over uitbesteding – *outsourcing* – en publiek-private samenwerking bij toezicht en ordehandhaving. Daarna wordt de gehanteerde methodologie van het onderzoek behandeld. Omdat de meest recente reorganisatie van veiligheid op het spoor een stap is in een langer lopend proces, gaan we vervolgens in op de geschiedenis van relaties tussen politie en NS. Aansluitend schetst paragraaf 5 het praktisch functioneren van de S&V-teams, gevolgd door paragraaf 6 die handelt over strubbelingen tussen een centraal georganiseerde politie en decentrale veiligheidszorg voor de NS. Het artikel sluit af met een conclusie en reflectie.

## 2. Theoretische notities bij de uitbesteding van spoorveiligheid

Doorgaans wordt de uitbesteding van publieke (politie)taken – het centrale onderwerp van dit Cahier Politiestudies – verbonden met een contractbeding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De Britse politie heeft bijvoorbeeld arrestantenzorg, baliewerkzaamheden, het aannemen van aangiften en technische ondersteuning voor miljarden ponden aan de particuliere veiligheidsindustrie *geoutsourcet* (Rogers & Gravelle, 2013). Vooral het megacontract tussen Lincolnshire Police en de beveiligingsmultinational Group 4 Securicor (G4S) kan op de nodige belangstelling rekenen. G4S mag voor 229 miljoen pond over minstens de komende 10 jaar bovenstaande taken aan het korps leveren (White, 2014). In hoeverre zorgen dergelijke publiek-private verbanden voor een veranderende logica in het leveren van politiewerkzaamheden? Wordt ‘politie’, als publiek goed, in toenemende mate een dienst die door de markt geleverd zal gaan worden?

Politieke besluiten tot uitbesteding van publieke diensten gaan meestal gepaard met (vergaande) bezuinigingsplannen, kostenbesparingen en kerntakendiscussies. De politie zou zich meer moeten toeleggen op zaken zoals ‘criminaliteitsbestrijding’ en ‘zichtbaarheid op straat’ en minder op specialistische taken, zoals veiligheid op het spoor, die van hun basistaken afleiden (Van Stokkom, 2010). Bovendien is het idee dat private bedrijven flexibeler zijn en efficiënter met schaarse (financiële) middelen omspringen ook tot het sociale veiligheidsbeleid doorgedrongen. In de beroemde metafoor van Osborne & Gaebler (1992) moet de publieke sector ‘sturen, niet roeien’. Met andere woorden: zolang de overheid heldere juridische kaders stelt en strikte prestatieafspraken maakt, kan het bedrijfsleven prima taken en activiteiten van algemeen belang uitvoeren. Voor het ophalen van huisvuil geldt dat niet minder dan voor politie en veiligheid.

Dit gezegd hebbende, het begrijpen van recente trends rondom de organisatie van veiligheid op het Nederlandse spoor vergt een weidsere kijk op uitbesteding dan enkel een economische. In relaties tussen politie en NS gaat het niet zozeer om directe

contractbesteding, maar is er sprake van grotere maatschappelijke en politieke krachten die onder de noemer 'responsabilisering' kunnen worden geschaard. Hierbij benadrukt de overheid het delen van publiek-private verantwoordelijkheid voor collectieve voorzieningen (Terpstra & Van Kouwenhoven, 2004). De uitvoering van veiligheidsbeleid wordt nadrukkelijk aan burgers en private organisaties overgelaten, zonder dat de overheid formele contracten met hen afsluit. Dit komt terug bij de NS en haar S&V-teams. Hoewel er geen één-op-één relatie bestaat tussen de vorming van deze teams en uitbestedingsbeleid vanuit de overheid, kan S&V worden gezien als reactie op een politie die meer eigen verantwoordelijkheid van de NS verwacht.

Aldus is de organisatie en (be)sturing van veiligheid – *the governance of security* – op het spoor tot een complexe aangelegenheid uitgegroeid. De geconstateerde complexiteit bestaat hierin dat partijen elkaar tegenkomen in verbanden waarbinnen de overheid niet per se de hoofdrol speelt. S&V-medewerkers zijn, samen met (hoofd)conducteurs en particuliere beveiligers, de eerst aangewezenen voor veiligheid bij de NS; de politie komt pas in beeld als situaties uit de hand lopen. Terugkerend naar reeds aangestipte discussies over uitbesteding roept het voorgaande de vraag op in hoeverre de 'responsabilisering' – en dito 'privatisering' – van veiligheidsbeleid richting het spoorbedrijf consequenties heeft voor onderlinge samenwerking. Kunnen 'publiek' en 'privaat' elkaar vinden? Wat komt er terecht van 'integrale veiligheid' met een gedeelde verantwoordelijkheid voor politie en NS?

Voorgaande vragen hebben alles te maken met het veel gemaakte onderscheid tussen 'openbare orde' en 'bedrijfsorde'. De concepten 'publiek' en 'privaat' zijn hierbij langs tweede dimensies van betekenis (zie voor een verdere discussie: Weintraub, 1997). Ten eerste gaat het over de afgrenzing van sectoren. De bedrijfsorde is in deze optiek gelieerd aan het private of commerciële bedrijf NS, terwijl de openbare orde onlosmakelijk met de overheid en de politie (de publieke sector) verband houdt. Anders gezegd: de bedrijfsorde is gelijk aan een private orde waarvoor de NS primair verantwoordelijkheid draagt. Ten tweede, en samenhangend met het voorgaande, houden publiek en privaat verband met geografische scheidslijnen. De bedrijfsorde van de NS sterkt zich dan uit tot het private domein van treinen, stationshallen en perrons die eigendom zijn van het spoorbedrijf. Deze orde wordt geplaatst tegenover het publieke domein van straten, pleinen en wegen waar de politie de openbare orde handhaaft. De volgende pagina's laten zien dat het strikte onderscheid tussen beide type ordes in de praktijk onhoudbaar is.

Tot slot zij opgemerkt dat in dit artikel de 'politietiatak' of 'politiefunctie' in navolging van het Engelstalige *policing* ruim wordt opgevat. De politie als organisatie en de politie als functie vallen niet per definitie samen. Ook de NS – in casu de S&V-teams – kunnen taken in de sfeer van toezicht, handhaving en opsporing op zich nemen. In die zin is er sprake van een private politiefunctie uitgevoerd door boa's die zich toelegt op het *'in een maatschappelijk systeem handhaven van de gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid, zo nodig door dwang'* (Huberts, 1998: 3). De inzet van S&V-teams is in deze tweërlei. Zij moeten zorgen dat reizigers zich veiligheid voelen (subjectieve veiligheid) en dat feitelijke incidenten zoveel mogelijk worden voorkomen (objectieve veiligheid). Politiekorpsen hebben eendere doelstellingen, al strekt hun mandaat zich over de gehele Nederlandse samenleving – de openbare orde – uit.

### 3. Methodologie

Met behulp van twee onderzoeksstrategieën zijn de organisatorische veranderingen van veiligheid op het spoor in kaart gebracht (Van Steden, 2014)<sup>2</sup>. Ten eerste hebben we gebruik gemaakt van eerder gepubliceerd geschiedkundig onderzoek naar de Spoorwegpolitie en archiefmateriaal van de NS. Aanvullend hebben er gesprekken plaatsgevonden met direct betrokkenen bij de (voormalige) Spoorwegpolitie. Tijdens deze gesprekken is specifiek ingegaan op de opkomst en afstoting van deze politiedienst, en de gevolgen van besluiten voor de organisatie van veiligheid op het spoor. Zodoende kon er een generiek plaatje ontstaan van waaruit de tegenwoordige invulling van het veiligheidsbeleid bij de NS beter kan worden begrepen.

Binnen dit bredere kader is er verdieping aan de studie gegeven door het uitvoeren van drie casestudies in het najaar van 2013. De cases betreffen Amsterdam Centraal Station, Almere Centrum en station Arnhem Centraal. Het centrale selectie criterium was variatie: Amsterdam CS is één van de grootste treinstations in Nederland met internationale allure, Almere Centrum is een middelgroot station dat langs een, in het verleden althans, ‘probleemlijn’ ligt en Arnhem is een grensstation buiten de Randstad met weer geheel eigen dynamieken. Per casus hebben we gesproken met de Security Managers onder wiens mandaat de stations vallen, de Teammanagers van S&V ter plaatse en enkele leden van S&V-teams.

In totaal hebben we negen interviewsessies (drie per casus) bij NS gehouden. Tijdens deze interviews zijn 15 mensen aan het woord geweest; bij enkele interviews waren twee respondenten aanwezig, een interview werd een geordend groepsgesprek met drie personen. Voorts hebben we met behulp van de NS contacten gelegd met professionals bij de politie. Behalve twee gesprekken met oud-chefs van de Spoorwegpolitie leverde dat drie aanvullende interviews op in Amsterdam en in Almere. De politie te Arnhem trok zich op het laatste moment terug, omdat de ‘reorganisatie van de spoorwegpolitie’ inhoudelijk nog te weinig uitgewerkt zou zijn. We hebben met alle respondenten semigestructureerde interviews van circa een uur gevoerd die zijn geanonimiseerd, uitgeschreven en met de hand geanalyseerd via een topic-lijst. Op deze wijze kon er een gedetailleerd inzicht ontstaan in de realiteit van integraal veiligheidsbeleid tussen politie en NS.

Het doel van het studie is niet om een exact beeld te geven van verschillen en overeenkomsten tussen de onderzochte treinstations. Grote verschillen waren er ook niet. Het meest opvallende was dat de politie voor de NS boa’s op Amsterdam Centraal Stations briefings verzorgt, terwijl er in de andere twee gevallen geen sprake was van zulke formele momenten van samenzijn. Wat de studie vooral beoogt is om een algemeen inzicht te geven in de verschuivende verantwoordelijkheidsdeling die de NS en de politie met betrekking tot veiligheid op het spoor doormaken. Zoals gezegd werkte de politie beperkt mee aan het onderzoek, waardoor er minder interviews met relevante politiemensen zijn gehouden dan oorspronkelijk gepland. Als gevolg hiervan is het door de NS geschetste beeld meest prominent in dit artikel aanwezig.

<sup>2</sup> Ik wil graag Kim Mans bedanken voor haar ondersteuning bij het onderzoek.

## 4. De Spoorwegpolitie in historisch perspectief

De afbouw van de Spoorwegpolitie en de opkomst van S&V-teams bij de NS houden verband met langduriger debatten over publiek-private samenwerking in veiligheid op het spoor. In onderstaande paragrafen wordt deze geschiedenis op hoofdlijnen geschetst, zodat argumenten die ten grondslag liggen aan de hedendaagse verantwoordelijkheidsverschuiving tussen politie en NS in breder perspectief kunnen worden geplaatst.

### 4.1. Voorlopers van de private Spoorwegpolitie (1919-1978)

De wortels van de Spoorwegpolitie gaan terug tot een in 1919 ingestelde private rechedienst die zich hoofdzakelijk bezighield met het opsporen van diefstal van stukvervoer op het spoorwegenet. In beginsel kon deze dienst niet op unaniem enthousiasme binnen de spoorwegmaatschappij rekenen. Evenwel vindt de toenmalige politie het opsporen van 'criminele haarden' op de railinfrastructuur geen kerntaak. De reden die naar voren komt is dat de plaats waar een diefstal of vermissing wordt geconstateerd meestal niet de plaats is waar de ontvreemding heeft plaatsgevonden (Eversdijk, 1989). Voor lokale politiekorpsen blijkt het zeer lastig 'mobiele' criminaliteit op het spoor te bestrijden.

Tijdens en vooral na de Tweede Wereldoorlog breekt een tijd van herbezinning aan. In 1945 besluit de NS tot het oprichten van een interne veiligheidsorganisatie die zich naast researchewerk nadrukkelijk ook op beveiliging en bewaking gaat toeleggen. Dit proces zet zich in de decennia daarna door. Redenen hiervoor zijn de Koude Oorlogsdreiging (de NS kreeg als opdracht – onder meer militaire – transporten in alle gevallen veilig doorgang te laten vinden), de geleidelijke afname van goederentransport door de NS, het mondiger worden van burgers, een toename van (gewelds)delicten, en het 'openbaarder' worden van stations door de opheffing van in- en uitgangscntroles (Eversdijk, 1989). Vooral dit laatste verdient aandacht in het kader van het debat over 'bedrijfsorde' versus 'openbare orde'.

Door het de facto tot 'openbaar toegankelijk' (publiekelijk) maken van de stations vervloeien de bedrijfsorde en openbare orde tot een geheel. Stations worden een onlosmakelijk onderdeel van de publieke ruimte. Het gevolg is dat het karakter van opsporing en veiligheid bij de NS verandert van *'een nagenoeg geheel besloten, zuiver particuliere en bedrijfsgerichte activiteit in een openbare werkzaamheid ten dienste van en ondersteunend aan de treinbedrijfsvoering'* (Van Asch van Wijck *et al.*, 1998: 10). De maatschappelijke integratie van de NS leidt tot discussies of er geen specialistische, op het spoor gerichte, politiedienst nodig is ten behoeve van het publieke (en algemene) veiligheidsbelang. Uiteindelijk valt in 1978 het officiële besluit tot de oprichting van een 'Korps Spoorwegpolitie' dat, naast een goede bedrijfsgang, zorg moet dragen voor allerlei openbare ordeproblematiek die de praktijk van het spoor met zich meebrengt.

### 4.2. Private Spoorwegpolitie (1978-2000)

De Spoorwegpolitie heeft in beginsel een uitzonderlijk karakter, omdat het *de jure* gaat over een particuliere dienst die *de facto* op openbaar terrein een publieke veiligheidsstaak uitoefent. (Eversdijk, 1989: 43). Vanwege haar private (commerciële) karakter wijkt de Spoorwegpolitie af van de reguliere – publieke – politie. Tegelijk staat de Spoorwegpolitie

niet gelijk aan een beveiligingsbedrijf, omdat haar werknemers als Onbezoldigd Ambtenaren van het Korps Rijkspolitie (OAKR) over volledige bevoegdheden beschikken die territoriaal zijn beperkt tot NS-belangen: treinen en stations. De ongebruikelijke constructie van de Spoorwegpolitie riep vanaf haar oprichting vragen op, maar tot medio jaren negentig blijft de heersende opinie dat het spoorwegbedrijf de meest gerede partij is om de politiedienst bij onder te brengen.

Dat beeld kantelt wanneer de Nederlandse overheid vanaf 1992 een traject richting een verdere verzelfstandiging van de NS inzet. De spoorwegen waren nooit een volledig staatsbedrijf, maar hadden wel een monopolie over het openbaar vervoer per trein. Dit verandert in 1995 als andere aanbieders toegang tot het spoor krijgen en de NS haar eigendom over de railinfrastructuur verliest. De aanleg en het onderhoud van het spoor enerzijds en de exploitatie van het spoor anderzijds dienden volgens Europese richtlijnen te worden gescheiden met het oog op eerlijke concurrentieverhoudingen<sup>3</sup>.

In 1993 ondergaat het Nederlandse politiestelsel eveneens een reorganisatie. De gemeentelijke korpsen en de Rijkspolitie worden onderdeel van respectievelijk 25 politieregio's en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) als landelijk opererend korps binnen een decentraal bestel. Tijdens dit proces vervalt de functie van OAKR. Functionarissen van de private Spoorwegpolitie verliezen daarmee hun status van politieambtenaar en worden buitengewoon opsporingsambtenaar (boa). Voor velen voelt deze verandering in arbeidsrelatie als een degradatie<sup>4</sup>. Mensen zijn hun aanstellingsstatus van 'politie' kwijt.

Gedurende de jaren die volgen verkoopt de NS een aantal onderdelen zoals de bedrijfsbrandweer, de interne ongevallenbestrijding en een intern bewakings- en adviespoot aan derden. De achtergrond hiervan is dat met de verzelfstandiging van de NS vragen zijn gaan opspelen over wat de kerntaken zijn van een commercieel bedrijf. Moeten de spoorwegen zich niet vooral bezighouden met waar zij goed in zijn: passagiers vervoeren? Onherroepelijk barst dan ook weer de discussie los of een 'politieachtige' organisatie eigenlijk wel binnen het NS-bedrijf thuishoort<sup>5</sup>.

Tevens moet nogmaals worden aangetekend dat de NS haar alleenrecht op vervoersdiensten per spoor verloor. Zeker met de komst van Lovers Rail als tweede personenvervoerder naast de NS (1996) belandt de Spoorwegpolitie in een vreemde spagaat. Met welke reden kan de NS nog een eigen politiedienst claimen als concurrerende vervoerders zo'n dienst ontberen?<sup>6</sup> Terugkoppelend naar het lopende debat tussen bedrijfsorde en openbare orde rijst de vraag of de NS als commerciële organisatie zonder meer aanspraak kan maken op overheidssteun voor de organisatie van haar bedrijfsveiligheid. Geen enkel Nederlands bedrijf beschikte nog over een interne politie.

#### 4.3. De Spoorwegpolitie als onderdeel van het KLPD (2000-2013)

In antwoord op bovenstaand dilemma wordt de Spoorwegpolitie in 2000 als divisie bij het KLPD ondergebracht. Aldus herpakt deze dienst weer haar oorspronkelijke politiestatus. Een belangrijke overweging hierbij was dat het openbaar vervoer noodzakelijkerwijs een

<sup>3</sup> [www.ns.nl/over-ns/wie-zijn-wij/profiel/geschiedenis/het-tijl-keert.html](http://www.ns.nl/over-ns/wie-zijn-wij/profiel/geschiedenis/het-tijl-keert.html).

<sup>4</sup> Interview voormalig chef Spoorwegpolitie, d.d. 26 september 2013.

<sup>5</sup> Interview hoofd veiligheidscentrale en Cameratoezicht, d.d. 7 oktober 2013.

<sup>6</sup> Interview voormalig chef Spoorwegpolitie, d.d. 26 september 2013.

collectief goed is dat overheidsbescherming verdient. Hoewel de uitzonderingspositie van eigen politiedienst te ver ging, erkende de overheid wel dat de bedrijfsorde en de openbare orde niet geheel op zichzelf staande eenheden waren. Zo onderstreept de Projectgroep Studie Positionering Spoorwegpolitie dat de NS een ‘territoriaal publiek domein’ belichaamt, terwijl ‘particuliere domeinen’ gebieden omvatten zoals ‘*winkels, kantoren, restaurants, of andere dergelijke van het ‘doorgaande reizigersverkeer’ af te scheiden gedeelten*’ (Asch van Wijck *et al.*, 1998: 5). Hoewel stations onder het beheer vallen van de NS als privaat bedrijf blijven het in de praktijk publieke, openbaar toegankelijke, ruimten.

Verder zij opgemerkt dat de politiek met de eerdere invoering van een regionaal politiestel af wilde van een ‘*waaier aan soms kleine en specialistische diensten*’ (Asch van Wijck *et al.*, 1998: 32) in Nederland. In het verleden werkten bijvoorbeeld Philips, de mijnen in Limburg, de Nederlandse Bank, luchthaven Schiphol, havenbedrijven en de Posterijen met interne private politiediensten – allemaal diensten die door de tijd heen zijn opgeheven of zijn samengevoegd met reguliere politiekorpsen en de marechaussee. De NS-Spoorwegpolitie was tot 2000 de enige overgebleven uitzondering. Na rijp beraad viel de keuze dus op het KLPD als nieuwe, overkoepelende politieorganisatie voor het spoor. Dit besluit betekende echter ook het begin van een sluipende verwijdering tussen politie en NS.

Omdat het KLPD door het hele land is bevoegd voor alle infrastructuur, wordt hun focus breder dan enkel het spoor. Politie mensen gaan meer werk doen op de stationspleinen en in de straten daaromheen. In bijvoorbeeld Utrecht en Amsterdam heeft dit beleid tot successen geleid: de NS-stations ogen sinds het nieuwe millennium schoner en veiliger dan in de jaren daarvoor; vooral problemen van drugsoverlast verminderden sterk. Niettemin zorgen de genoemde bredere focus en de aanname van nieuw politiepersoneel ervoor dat herinneringen aan de ‘oude’ NS-tijd vervagen<sup>7</sup>. De identiteit van de KLPD-Spoorwegpolitie raakt langzamerhand losgezongen van het spoorwegbedrijf. Uit gesprekken met (voormalig) leidinggevend bij de NS ontstaat de indruk dat er voorafgaand aan de meest recente stelselwijziging bij de Nederlandse politie (2013) weinig tot geen overleg is gepleegd over de gevolgen voor het spoorveiligheidsbeleid. De NS-directie voelde zich min of meer overvallen door het definitieve einde van de Spoorwegpolitie, waarover hieronder meer.

## 5. Service & Veiligheidsteams

Op dit punt in de geschiedenis aanbeland is het goed om praktijk van vandaag de dag in relatie tot bedrijfsorde en openbare orde te bezien. De graduele verwijdering tussen KLPD en NS heeft tot gevolg dat de laatste partij de veiligheidsteugels weer meer in handen wil nemen. Een eerste stap in deze richting is het project dat in NS-jargon ‘Proces Bijzondere Taken’ (PBT; onder meer de aanstelling van boa’s en hoofdconducteurs) heet, medio jaren 2000. Dat gebeurt onder meer door aandringen van de vakbonden die vonden dat de NS haar personeel afdoende moest kunnen beschermen. PBT-teams bestonden uit conducteurs die, soms onherkenbaar voor burgers, controleren op reizigers zonder kaartje – in de volksmond ‘zwartrijders’ geheten. In 2008 gaat het PBT

<sup>7</sup> Zowel twee respondenten van de voormalige Spoorwegpolitie als de voormalig chef Spoorwegpolitie wijzen op dit sluipende proces.



over in de tegenwoordige Service & Veiligheidsteams (S&V-teams)<sup>8</sup>. S&V-teams bestaan uit circa 650 medewerkers, zijn boa-bevoegd in Domein IV (openbaar vervoer)<sup>9</sup> en beschikken over handboeien. Een belangrijke taak is het bekeuren van niet-betalende reizigers en van mensen die zich anderszins misdragen in treinen of op stations.

Bovenop boa-bevoegde hoofdconducteurs krijgen S&V-teams een grote rol bij het handhaven van de 'bedrijfsorde', terwijl de politie verantwoordelijk wordt voor de 'openbare orde'. Omdat beide type ordes praktisch gezien niet of nauwelijks te scheiden zijn, blijft dit onderscheid ambivalent. Uiteindelijk valt in 2013 het doek voor de KLPD-Spoorwegpolitie. Politieambtenaren komen bij de Dienst Infrastructuur van de Nationale Politie te werken, waarmee de oorspronkelijk sterke connecties met het spoor komen te vervallen. De Dienst Infra gaat over alle typen wegen, waarbij de spoorwegen steeds minder prioriteit krijgen. De NS moet als bedrijf zo gezegd 'haar eigen broek gaan ophouden'. Hoewel de oprichting van S&V reeds vijf jaar voor de nationalisering van de politie plaatsvond, kan de aanloop naar en verdere professionalisering van deze teams worden geïnterpreteerd als een reactie op voornoemd responsabiliseringsbeleid.

### 5.1. Inbedding en aansturing

Anders dan de naam doet vermoeden, is S&V niet opgehangen onder de afdeling Concernveiligheid van de NS die, onder andere via de bewakingscamera's van de Veiligheidscentrale, over het welzijn van reizigers en medewerkers waakt<sup>10</sup>. Ook houdt deze afdeling zich bezig met het administreren en rapporteren van objectieve en subjectieve cijfers over veiligheid op het spoor en komen er incidentmeldingen die NS-personeel via hun zakcomputer doorgeven binnen. Toch blijkt Concernveiligheid organisatorisch niet ingericht op het managen van S&V. De teams ressorteren daarom onder Service & Operations, waarbij onder andere ook Ticket & Service (kaartjesverkoop, reizigersinformatie) hoort.

De dagelijkse aansturing van lokale S&V-teams is in handen van teammanagers die samen met ticket- en servicemedewerkers op de grotere stations aanwezig zijn. Teammanagers geven op gezette momenten opdrachten aan S&V mee. Dat doen zij niet in direct contact met hun personeel, maar via dienstkaarten waar op staat waar de teams die dag gaan werken. Behalve teammanagers die de kaders van een werkdag aangeven, heeft de Veiligheidscentrale een sturende functie<sup>11</sup>. Bij incidenten en ongevallen krijgen S&V'ers rechtstreeks opdrachten en instructies vanuit het cameracentrum. In normale situaties opereren de teams grotendeels naar eigen inzicht.

### 5.2. Dagelijks functioneren

Het dagelijks werk van S&V-teams bestaat grofweg uit twee delen: 'back-up' en 'baanvakken'<sup>12</sup>. Voor 'back-up' geldt dat koppels van S&V-medewerkers 24/7 op een station

<sup>8</sup> Interview hoofd veiligheidscentrale en Cameratoezicht, d.d. 7 oktober 2013.

<sup>9</sup> In Nederland zijn de bevoegdheden van boa's afgebakend op basis van het werk wat zijn doen en het domein waarin zij actief zijn. In totaal worden er in de wet zes domeinen onderscheiden: 'openbare ruimte', 'milieu, welzijn en infrastructuur', 'onderwijs', 'openbaar vervoer', 'werk, inkomen en zorg' en 'generieke opsporing'.  
<sup>10</sup> [www.ns.nl](http://www.ns.nl); zie: 'NS Reizigers: hoe is het spoorbedrijf georganiseerd?'

<sup>11</sup> Dit is naar voren gekomen tijdens interviews met teammanagers op de verschillende onderzochte stations.

<sup>12</sup> Dit onderscheid wordt genoemd in diverse interviews met S&V-medewerkers en hun teammanagers.

aanwezig zijn en bij incidenten of calamiteiten worden opgeroepen. Ook surveilleren zij in het geval van zakkenrollerij en diefstal. In de nachtelijke uren houden de teams op grotere stations in- en uitgangscontroles om dronken reizigers of reizigers zonder kaartje tegen te houden. Bij flexibel 'baanvakken' gaan S&V'ers een trein op om te controleren op vervoersbewijzen. Tevens bieden zij bijstand aan conducteurs op het moment dat zich onregelmatigheden voordoen. In het geval van verstoringen worden diensten van S&V onderbroken om reizigers ter plekke te informeren of naar vervangend vervoer te begeleiden. Over het algemeen beschikken S&V'ers over een grote mate van autonomie.

Hoewel S&V-teams voor meer zaken proces-verbaal mogen opmaken dan zwartrijden alleen (denk bijvoorbeeld aan roken buiten de daarvoor aangewezen zones) maken zij doorgaans weinig gebruik van deze mogelijkheid. Ook hoeven S&V'ers niet of nauwelijks naar hun handboeien te grijpen. Ergens is dat toe te juichen, maar medewerkers worstelen gelijktijdig met het probleem dat ze weinig routine ontwikkelen in het uitoefenen van 'hardere' handhavingstaken. Bovendien komt onzekerheid bovendien over hun precieze armslag. Formeel gezien kunnen S&V'ers optreden binnen alle NS-gerelateerde ruimten (stations, treinen), maar zij stuiten dan al snel op een 'grijs gebied'<sup>13</sup>. De NS staat immers letterlijk middenin de openbare ruimte met alle problematiek die daarbij hoort. Zeker in grootstedelijke gebieden heerst er zorg over 'huftegrig' gedrag waar S&V mee te maken krijgt.

Wat bijvoorbeeld als je een alcoholverbod invoert op het station en mensen gaan buiten op het plein staan drinken? En wat te doen als een winkeldief richting het station vlucht – of juist andersom? Hoe zit het sowieso met diefstal uit winkels die binnen de stationshallen zijn gelegen? In alle drie de gevallen kunnen S&V-teams vanwege hun beperkte mandaat niets doen, terwijl omstanders wel iets van hen verwachten. De spanning die de teams hierbij voelen wordt nog verder vergoed door het NS-standpunt dat medewerkers geen politieambtenaren zijn die 'boeven vangen'. Als spoorbedrijf staat klantvriendelijkheid voorop. Niet alle S&V-ers zijn hier even blij mee. Gegeven de zeer lastige reizigers en andere bezoekers van stations waarmee zij soms worden geconfronteerd, pleiten sommigen voor een 'steviger' uitstraling en dito uitrusting.

### 5.3. Uitbestede veiligheid en verantwoordelijkheidsdeling

Als we terugkeren naar de oorspronkelijke vraagstelling van dit artikel – wat zijn de consequenties van de veranderende relatie tussen politie en NS voor de organisatie van veiligheid in treinen en op stations? – doemen twee voorlopige antwoorden op. In de eerste plaats lijkt het wegvallen van de Spoorwegpolitie binnen het nationale politiestel een terugkeer naar de situatie tijdens het eerste kwart van de twintigste eeuw toen de veiligheidsdienst (in casu een rechedienst) van het spoorwegbedrijf zich hoofdzakelijk met interne aangelegenheden bezighield. Hoewel in de honderd jaar daarna telkens het besef leefde dat politie en veiligheid op het spoor – hetzij publiek, hetzij privaat, georganiseerd – altijd een samengaan van een 'openbare orde' en een 'bedrijfsorde' veronderstelt, lijkt het huidige responsabiliseringsbeleid ervoor te zorgen dat we terug zijn bij af zijn. Het opgaan van de Spoorwegpolitie in de Dienst Infra heeft als gevolg dat de politie meer op afstand van de NS gaat opereren. Deze beweging kan worden geïnterpreteerd als een verschuiving van verantwoordelijkheid tussen beide

<sup>13</sup> Dit beeld rijst op uit diverse interviews met S&V-medewerkers.

organisaties. De politie geeft de indruk dat zij S&V-teams nu als eerst verantwoordelijken voor de veiligheid op het spoor ziet vanuit de redenering dat de NS een commerciële organisatie is en dus geen aanspraak kan maken op overwegingen van algemeen belang en de daarbij behorende overheidssteun.

Ten tweede verandert de betekenis van wat politie en veiligheid is. Binnen de logica van een 'consumptiecultuur' – en dit is ook de logica die de NS als een bedrijf hanteert – wordt veiligheid een onderdeel van marketingstrategieën. Veiligheid neemt de gedaante aan van een 'product', een uitnodigend 'imago', dat appelleert aan de gevoelens, behoeftes en verlangens van klanten. Al te stevig optreden schaadt dat uitnodigende imago en wordt daarom liever overgelaten aan de reguliere politie. Als zodanig zal het de NS ongetwijfeld niet slecht uitkomen – wellicht zit hier zelfs een strategie achter – dat geweldsincidenten tegen haar personeel veelvuldig breed in de media worden uitgemeten. Opmerkelijk is trouwens dat de frequentie en ernst van zulke incidenten door lang niet alle S&V-ers als problematisch wordt beleefd. Zij maken onderscheid tussen 'feiten', 'beleving' en een bepaald 'klimaat' dat door de aanhoudende berichtenstroom wordt gecreëerd. Hoe het ook zij, bij de NS zelf ligt de nadruk liever op service dan op veiligheid. Of zoals een respondent het treffend uitdrukte: het draait om 'veiligheid met een glimlach'.

## 6. Centrale politie, decentrale veiligheidszorg

Het moge duidelijk zijn dan de NS een tweeledige houding aanneemt ten opzichte van haar veranderende betrekking ten opzichte van de politie. Aan de ene kant bieden de eigen S&V-teams een kans om het beeld van een klantgericht bedrijf neer te zetten dat ook haar verantwoordelijkheid voor veiligheid neemt. Aan de andere kant kennen S&V-ers zo hun beperkingen – al te veel (investeren in) veiligheid is ook niet de bedoeling – en roept de NS het beeld op enigszins slachtoffer te zijn van een terugtrekkende politie. Ten minste twee acute problemen steken de kop op.

In de eerste plaats ontbreekt het aan een centraal aanspreekpunt bij de politie. Communicatielijnen en verantwoordelijkheidsdeling met het KLPD waren helderder, omdat de Spoorwegpolitie zeer nauw bij het werk van de NS betrokken was. Ten tweede bestaat de vrees dat er opgebouwde kennis bij de nationale politie verloren zal gaan. Geven korpsen adequaat invulling aan het directe toezicht dat de politie juridisch gezien over boa's heeft? Kennen politiemensen de taken en bevoegdheden van NS-boa's straks nog voldoende? Weten zij goed hoe te handelen bij zelfdodingen en andere calamiteiten of ongelukken op het spoor?<sup>14</sup> De NS claimt nu al extra vertragingen door wegglekkende expertise bij de politie.

Specifiek de laatste twee problemen hebben betrekking op vragen over schaal. Hoewel de Nederlandse politie in zijn geheel centraliseert, worden decentrale eenheden verantwoordelijk gemaakt voor spoorzaken binnen hun lokale gebied. Ondertussen wordt over het hoofd gezien dat honderd jaar geleden bij de aanloop naar de Spoorwegpolitie juist werd gepleit voor een nationale oriëntatie op veiligheid vanwege de landelijke dekking van het spoor. Tegelijk doet de politie zijn best het idee van 'terugtrekking' te

<sup>14</sup> Beide problemen worden door respondenten van de NS en de politie onderkend, hoewel respondenten van S&V de meest schrille bewoordingen gebruiken.

nuanceren door erop te wijzen dat er slechts een reorganisatie plaatsvindt<sup>15</sup>. Dit laat echter onverlet dat relaties met de NS onder druk staan.

Overigens ligt de (dreigende) verwijdering tussen NS en politie niet alleen bij de laatste organisatie. Zoals eerder opgemerkt zorgt de scherper getrokken (doch virtuele) scheidslijn tussen bedrijfsorde en openbare orde ervoor dat de NS meer vanuit haar commerciële bril is gaan kijken. Als gevolg daarvan wil het spoorbedrijf geen al te grote bemoeienis van de politie wanneer het gaat om samenwerking en aansturing met betrekking tot S&V. We spreken van twee losstaande en gelijkwaardige entiteiten die geen directe zeggenschap over elkaar hebben<sup>16</sup>. S&V'ers houdt er tevens een andere werkwijze dan politiemensen op na: teams verlenen het liefst eerst service en dan veiligheid. Niettemin ziet de NS de politie graag komen bij ongeregelde heden en ordeverstoringen.

## 7. Conclusie en discussie

In antwoord op de vraag wat de consequenties zijn van de veranderende relatie tussen politie en NS voor de organisatie van veiligheid in treinen en op stations kwamen we reeds uit op twee antwoorden. Ten eerste wordt het onderscheid tussen 'bedrijfsorde' en 'openbare orde' door beide partijen strikter benadrukt dan voorheen het geval was. Ten tweede, en als gevolg van het voorgaande, legt de NS veiligheid hoofdzakelijk uit in termen van service en klantvriendelijk. Hier moet, ten derde, de dimensie van 'schaal' aan worden toegevoegd: de 'lokale' politie krijgt in het nieuwe bestel voorrang over een (niet langer bestaande) 'nationale' Spoorwegpolitie bij het afhandelen van veiligheidsproblemen in treinen en op stations. Dat brengt communicatieproblemen in het geval van interlokale criminaliteit en het uithollen van deskundigheid bij de politie met zich mee.

Tot slot het volgende: hoe moeten we de wenselijkheid van het responsabiliseren en uitbesteden van spoorveiligheid in Nederland beoordelen? Het gekunstelde onderscheid tussen 'bedrijfsorde' en 'openbare orde' laat zien dat de NS geen normaal bedrijf is vanwege het enorme publieke of maatschappelijke belang dat zij vertegenwoordigt. Vooral het argument van een goed geordende en veilige reizigersstroom – het mobiel houden van Nederland – springt er in lopende discussies over verantwoordelijkheidsdelingen uit. In die zin wordt de 'openbaarheid' of 'publiekheid' van de NS nog zwaarder gewogen in vergelijking met bijvoorbeeld voetbalstations waar ook veel mensen bijeen komen.

Voor een flink deel kan het spoorbedrijf zelf bijdragen aan de veiligheid, zeker wat betreft het gevoel van reizigers en hun preventieve werking hebben S&V een serieuze functie. Tegelijk krijgt de NS, net zoals voetbalstadions, letterlijk de hele samenleving over de vloer, wat gespecialiseerde politie-inzet blijft vergen. De boa's van S&V beschikken immers over een beperkt mandaat. Bovendien blijft de NS op de keper beschouwd een bijna-monopolie gelet op het totale reizigersaandeel dat het bedrijf voor haar rekening neemt. Niet voor niets bemoeit de politiek zich constant met de prijs van een treinreis, de plaatsing van ov-poortjes en ander beleid dat de spoorwegen voeren. We kunnen daarom constateren dat

<sup>15</sup> Interview lokale politiechef te Almere, d.d. 14 november 2013.

<sup>16</sup> Dit is hoe leidinggevenden en managers bij de NS hun relatie met de politie over het algemeen zien.

*[h]et oude model, een bedrijf met een monopolie [...], onder druk van de nationale overheden en de spoorwegbedrijven die hun monopolie wilden behouden, in grote lijnen [werd] gehandhaafd. [...] We zijn weer terug bij het oude concessiemodel waarmee de spoorwegen in de negentiende eeuw zijn gebouwd (Walta, 2013: 6-7).*

Deze constatering wordt verder ondersteund door een verordening betreffende het openbaar vervoer die de Europese Unie in 2007 heeft uitgevaardigd. Daaruit valt te lezen dat een vervoersbedrijf *‘om economische redenen niet altijd zelf aan openbardienstverplichtingen [zal] voldoen. Decentrale overheden kunnen vervoerders compenseren zonder dat dit ongeoorloofde staatssteun is’*<sup>17</sup>. Anders gezegd: als maatschappelijk cruciale diensten betreffende het vervoer, de kwaliteit en de veiligheid op het spoor vanwege commerciële redenen niet geëxploiteerd kunnen worden, mogen lidstaten maatregelen nemen om deze voorziening toch te verzekeren.

Zulke inzichten onderstrepen dat de visie van de Nederlandse politie waarin de NS een alledaags bedrijf is en derhalve eerst zelf verantwoordelijkheid draagt voor haar veiligheid geen stand kan houden. De veronderstelde scheiding tussen ‘publiek’ – openbare orde – en ‘privaat’ – bedrijfsorde – blijkt fluïde, zo niet aanvechtbaar (discussies over de politie-inzet bij voetbalwedstrijden blijven niet voor niets ook zo lang slepen). De NS heeft een dermate nauwe relatie met de samenleving dat het behoud van de Spoorwegpolitie binnen het nationale politiebestedel aanbevelenswaardig is. Anderzijds vergt dit van de NS dat zij zichzelf als meer moet zien dan een slechts uitvoerende, commerciële en klantvriendelijke organisatie. Als drager van grote publieke belangen, heeft ook zij een rol te vervullen in het actief aangaan van open en duurzame relaties met de Nederlandse politie.

## Bibliografie

- ASCH VAN WIJK, M.H.J. VAN *et al.* (1998). *Onderzoeksrapport Projectgroep Studie Positionering Spoorwegen*. Den Haag/Utrecht: Ministerie van Justitie en Nederlandse Spoorwegen.
- CACHET, L. & MARKS, P. (2009). Police reform in the Netherlands: a dance between national steering and local performing. *German Policy Studies*, 5(2), 91-115.
- EVERSDIJK, M. (1989). *Nederlandse Spoorwegen: 70 jaar Spoorwegpolitie*. Utrecht: NS en Spoorwegpolitie.
- HUBERTS, L. (1998). *Blinde vlekken in de politiepraktijk en de politiewetenschap*. Arnhem: Gouda Quint (oratie).
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- ROGERS, C. & GRAVELLE, J. (2013). Future of policing in the UK: understanding the economics. *Review of European Studies*, 5(1), 116-123.
- STEDEN, R. VAN (2014). *Centralisering bij de politie, decentrale politiezorg voor de NS: een studie naar de organisatie van sociale veiligheid op het spoor*. Amsterdam/Den Haag: Vrije Universiteit/SMV.

<sup>17</sup> [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl). Zie voor een nadere toelichting: Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het openbaar vervoer per spoor en over de weg.

- STOKKOM, B. VAN *et al.* (ed.) (2010). *De politie en haar opdracht: De kerntakendiscussie voorbij*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- TERPSTRA, J. & KOUWENHOVEN, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch (Commissie Politie en Wetenschap).
- WALTA, W. (2013). *De Fyra: een Europees drama*, online paper gepubliceerd op [www.maatschappijenveiligheid.nl](http://www.maatschappijenveiligheid.nl).
- WEINTRAUB, J. (1997). The theory and politics of the public/private distinction. In J. WEINTRAUB & K. KUMAR (eds.), *Public and private in thought and practice: perspectives on a grand theory*. Chicago, University of Chicago Press, 1-42.
- WHITE, A. (2014). Post-crisis policing and public-private partnerships: the case of Lincolnshire police and G4S. *British Journal of Criminology*, 54(6), 1002-1022.